



Ministerie van Buitenlandse Zaken

2020 Scorekaart United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Datum 19-10-2020

Opgesteld door Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten
(DMM)

Inhoudsopgave

	Inhoudsopgave	1
1.	Samenvatting	2
1.1	Institutionele aspecten en functioneren	2
1.2	Beleidsrelevantie	2
2	Inleiding	4
3	Algemene achtergrond	5
3.1	Doelstelling en toegevoegde waarde	5
3.2	Organisatie, werkwijze en activiteiten	5
3.3	Nederlandse rol en invloed.....	7
3.4	Financiële omvang en bijdragen	7
4	Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie	10
4.1	Strategie en verantwoording	10
4.2	Resultaatgerichtheid en transparantie	12
4.3	Partnerschappen en samenwerking	13
4.4	Operationeel management	15
4.5	Beleidsevaluatie	15
4.6	Human Resource Management	16
4.7	Financiële stabiliteit	17
4.8	Efficiëntie	18
4.9	Integriteit en grensoverschrijdend gedrag	19
5	Relevantie van de organisatie	21
5.1	Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten	21
5.2	Overige relevantie	24

1. Samenvatting

1.1 Institutionele aspecten en functioneren

UNHCR is een gezonde organisatie met een sterk mandaat, die adviezen om institutionele zaken te verbeteren actief oppakt. Ondanks de forse toename in het aantal en de omvang van de landen-operaties en programma's blijft de organisatie goed functioneren. UNHCR wordt geprezen om haar vermogen snel inzetbaar te zijn in crisissituaties en zich aan te passen aan veranderde omstandigheden. UNHCR ondergaat momenteel een transformatieproces, waarin onder andere het zwaartepunt van het hoofdkantoor naar de regionale en landenkantoren is verplaatst, er een nieuw resultatenraamwerk wordt opgesteld, en het personeelsbeleid wordt herzien.

UNHCR heeft de afgelopen jaren duidelijk voortgang geboekt, en leiderschap getoond, op het gebied van het tegengaan van seksuele uitbuiting en fraudebestrijding. Dit laatste blijft een punt van aandacht, zeker nu in tijden van COVID-19 grootschalig op *cash based*-programma's wordt ingezet. UNHCR zou nog systematischer gebruik moeten maken van het evalueren van programma's en successen beter inzichtelijk kunnen maken. De komende jaren wordt het vernieuwde *Results Based Management*-raamwerk ingevoerd, dat hieraan moet bijdragen. Op hoofdaspecten is de score voor UNHCR gelijk gebleven sinds de laatste scorekaart in 2017, op bepaalde deelaspecten heeft de organisatie zich verbeterd.

Institutionele aspecten en functioneren	Score	Verandering
Strategie en verantwoording	4	→
Resultaatgerichtheid en transparantie	3	→
Partnerschappen en samenwerking	3	→
Operationeel management	3	→
Beleidsevaluatie	3	→
Human Resource Management	4	→
Financiële stabiliteit	4	→
Kostenefficiëntie	3	→
Integriteit en grensoverschrijdend gedrag	4	↑

Beoordeling: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4

Verandering sinds 2017: Neutraal = →, Positief = ↑, Negatief = ↓

1.2 Beleidsrelevantie

UNHCR is met name relevant voor de Nederlandse prioriteiten op het gebied van humanitaire hulp en de pijlers van de integrale migratie-agenda, waaronder versterken van opvang en bescherming van vluchtelingen en ontheemden in de regio. Zo levert UNHCR een bijdrage aan humanitaire hulp, hervestiging en opvang en bescherming in de regio. UNHCR heeft een uniek mandaat voor de bescherming van vluchtelingen en staatlozen en is een belangrijke (uitvoerende en coördinerende) organisatie in het humanitaire systeem. Bovendien speelt UNHCR een belangrijke normerende rol, in Nederland, in Europa en wereldwijd.

	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Relevantie voor de Nederlandse BHOS-prioriteiten			
Gendergelijkheid	4		
Opvang in de regio	4	4	4
Migratiesamenwerking	4	3	

Noodhulp en humanitaire diplomatie	4	3	4
Bevordering mensenrechten	4	4	4
Overige relevantie			
Nederlandse, Europese en wereldwijde wetten regelgeving en beleid migratie en asiel	4		4

Beoordeling: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4

2 Inleiding

Scorekaarten worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die effectief zijn en die relevant zijn voor het Nederlandse beleid, of een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als “systeemorganisatie”. Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is scorecards op te stellen voor de VN-fondsen en programma's, de Internationale Financiële Instellingen, de voor Nederlands BHOS-beleid relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Met ingang van 2019 is overgegaan op een nieuwe werkwijze voor de scorekaarten, waarbij de frequentie wordt gekoppeld aan de strategische (VN) en/of financieringscyclus (IFI's) van de afzonderlijke multilaterale organisaties. In plaats van een tweejaarlijks pakket scorekaarten voor 31 multilaterale organisaties en fondsen, worden individuele scorekaarten (online) gepubliceerd in het jaar voorafgaand aan nieuwe strategische planning/middelenaanvulling voor de betreffende organisaties (in de regel om de drie of vier jaar). In november 2019 werden volgens de nieuwe werkwijze zes scorekaarten gepubliceerd: WHO, IOM, WB, AfDB, GCF en GFATM. In 2020 worden de scorekaarten van de AsDB, FAO, GAVI, IFAD, UNCTAD, UNESCO, UNHCR, UNIDO en UNRWA gepubliceerd.

Elke scorekaart geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin de organisatie voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behaalt. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en uitstekend. Daarnaast wordt aangegeven of de organisatie een positieve, een negatieve of een neutrale ontwikkeling heeft doorgemaakt sinds de vorige scorecard. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorekaarten zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN).¹ Daarnaast wordt input geleverd door betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen is in de scorekaart verwerkt.

¹ Binnen MOPAN beoordeelt Nederland samen met achttien gelijkgezinde landen het functioneren van VN-organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer dertien organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

3 Algemene achtergrond

3.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) heeft als doel het verlenen van internationale bescherming, het bieden van humanitaire hulp en het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen, asielzoekers, staatlozen, binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen. In 2019 betrof dit circa 86,5 miljoen personen, het hoogste aantal ooit.

UNHCR heeft een uniek mandaat voor vluchtelingen en staatlozen en heeft een grote operationele aanwezigheid in vluchtelingensituaties. UNHCR's mandaat voor vluchtelingen en staatlozen is vastgelegd in het Statuut van UNHCR van 1950, het Vluchtelingenverdrag van 1951, het bijbehorende Protocol van 1967 en de 1961 Conventie voor het Verminderen van Stateeloosheid. Diverse resoluties van de Algemene Vergadering van de VN (AVVN), de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC) en besluiten van het Uitvoerend Comité van UNHCR geven de organisatie daarnaast bevoegdheden over binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen. In 2003 verlengde de AVVN UNHCR's mandaat voor onbepaalde duur.

De organisatie vervult een grote variëteit aan rollen binnen het multilaterale systeem: operationeel (waaronder vaststelling van vluchtelingenstatus en verlening van humanitaire hulp), coördinerend, normerend (op gebied van asielbeleid en vluchtelingenrecht), en de rol van pleitbezorger en beleidsadviseur bij herkomstlanden inzake veilige terugkeer, bij gastlanden van vluchtelingen inzake lokale integratie en bij derde staten voor hervestiging en andere legale mogelijkheden, zoals gezinshereniging.

UNHCR promoot en werkt in lijn met de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs); de doelstelling "*leave no-one behind*" is daarbij met name van belang. De bescherming van mensenrechten is een integraal onderdeel van het werk van UNHCR. Een speerpunt van UNHCR is het integreren van vluchtelingen in nationale ontwikkelingsplannen; de organisatie brengt dit actief op bij overheden. De effectiviteit hiervan is echter sterk afhankelijk van de lokale context. Daarnaast is UNHCR een ondertekenaar van de *Grand Bargain*² en als een van de grootste VN-organisaties een belangrijke speler om de efficiëntie en effectiviteit van het humanitaire systeem te verbeteren.

3.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

Hoge Commissaris Filippo Grandi (Italië) geeft sinds 2016 leiding aan de in Genève gevestigde organisatie UNHCR. De Hoge Commissaris wordt op voordracht van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) aangesteld door de AVVN. UNHCR valt onder en rapporteert aan de AVVN en ECOSOC. In 2019 waren er 17.464 personen in dienst bij UNHCR, waarvan 90 procent op locatie (130 landen, 507 locaties wereldwijd). Het merendeel van de staf werkt in Afrika en het Midden-Oosten. Naast het hoofdkwartier in Genève zijn er medewerkers werkzaam in het *Global Services Centre* in Boedapest, in het kantoor in Kopenhagen en in regionale-, landen- en veldkantoren. Vanaf januari 2020 is UNHCR's nieuwe regionale structuur in werking gegaan, waarbij het zwaartepunt van Genève naar zeven regionale

² De *Grand Bargain* is een set van afspraken die door donoren en hulporganisaties is gemaakt tijdens de *World Humanitarian Summit* in 2016. Deze afspraken zijn gericht op het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van humanitaire hulpverlening.

kantoren is verhuisd. Het uitgangspunt hierbij is dat ook de overkoepelende functies van de organisatie zo dichtbij de operaties zitten, waardoor de organisatie sneller en effectiever kan reageren. Daarnaast hoopt UNHCR door de regionalisatie nauwere aansluiting te vinden bij andere VN-organisaties.

UNHCR werkt samen met ruim 1.100 partners, waaronder 709 nationale niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en 191 internationale ngo's. Het hoogste uitvoerende bestuursorgaan is het Uitvoerend Comité (*Executive Committee*, ExCom), dat openstaat voor aanmelding van alle VN-lidstaten. Het ExCom, nu 106 landen, komt jaarlijks bijeen in Genève ter goedkeuring van programma's en de begroting en ter bespreking van actuele zaken op vluchtelingengebied. Het *Standing Committee*, open voor deelname van leden van het ExCom, zorgt ervoor dat het werk van het ExCom ook tussen de jaarlijkse vergaderingen door kan gaan. UNHCR heeft meerjarige *Strategic Directions* voor 2017-2021. Het mandaat van de organisatie wordt geoperationaliseerd in het *Global Appeal* (2020-2021), waarin ook *Global Strategic Priorities* worden aangegeven.

UNHCR hecht aan de transitie-agenda "van hulp naar ontwikkeling", en werkt aan de vroegere betrokkenheid van ontwikkelingsorganisaties. Deelname van UNHCR aan het door Nederland geïnitieerde *Prospects Partnerschap* (zie ook 4.3) onderstreept het belang dat de organisatie aan deze transitie hecht.

Tijdens de VN-top over grootschalige vluchtelingen- en migratiestromen in 2016 werd de *New York Declaration for Refugees and Migrants* aangenomen. Hierin werd vastgelegd dat UNHCR het *Comprehensive Refugee Response Framework* zou uitwerken tot een *Global Compact on Refugees* (GCR). Dit is eind 2018 met grote meerderheid door de AVVN aangenomen. Hoewel het GCR niet bindend is, kan het worden gezien als een teken van politieke wil en ambitie van de internationale gemeenschap voor bredere solidariteit met vluchtelingen en opvanglanden. De doelstellingen van het GCR³ zijn in lijn met de kabinetsprioriteiten, waaronder de pijlers van de integrale migratieagenda, op het gebied van opvang en bescherming van vluchtelingen en ontheemden in de regio. Het GCR is een belangrijke leidraad voor het werk van UNHCR.

UNHCR is actief binnen de VN-hervormingen, onder andere door samen met het Wereldvoedselprogramma (WFP) de *Business Innovations Group* (BIG) te leiden. Hierbij worden ondersteunende diensten voor VN-organisaties op lokaal en mondiaal niveau samengevoegd, om zo systeem-breed efficiënter met middelen om te gaan. UNHCR maakt onderdeel uit van de VN-landenteams, specifieke humanitaire landenteams en het *Inter-Agency Standing Committee* (IASC).

Nederland hecht eraan dat UNHCR de afspraken nakomt van de *Grand Bargain* en de VN-hervormingen. In 2019 haalde de organisatie de *Grand Bargain*-doelstelling om 25 procent van haar programmakosten uit te geven via lokale en nationale partners. Daarnaast werkt UNHCR aan het grootschaliger invoeren van *cash based*-programma's (momenteel in honderd landen). Door mensen te voorzien van hulp in de vorm van geld of vouchers in plaats van goederen en diensten, kunnen ze zelf aanschaffen wat ze nodig hebben. Dat draagt bij aan hun waardigheid en daadkracht. Deze hulpvorm draagt bovendien bij aan de lokale economie en is vaak efficiënter en goedkoper dan traditionele hulpgoederen.

³ Het GCR heeft als doelstellingen om i) de druk op opvanglanden te verlichten; ii) de zelfredzaamheid van vluchtelingen te versterken; iii) toegang tot duurzame oplossingen waaronder hervestiging te vergroten; iv) situaties in landen van herkomst te verbeteren om veilige terugkeer van vluchtelingen mogelijk maken.

Ook zet de organisatie zich in voor resultaatgericht werken in de *Grand Bargain*. Nederland verwelkomt het grotere engagement van UNHCR op dat gebied. Sinds 2018 rapporteert UNHCR volgens de *International Aid Transparency Initiative (IATI)*-standaard. Nederland vindt dit een positieve ontwikkeling.

UNHCR richt zich op acute (mensenrechten)bescherming van, en materiële bijstand aan, vluchtelingen en binnenlands ontheemden, en op het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen (vrijwillige terugkeer, lokale integratie of hervestiging). Het beroep op UNHCR als humanitaire hulporganisatie is de laatste jaren sterk toegenomen; verantwoordelijkheden en budget zijn significant gegroeid. UNHCR is in haar operationele activiteiten vooral actief in lage- en middeninkomenslanden, en met pleitbezorgende activiteiten in lage-, midden- en hoge-inkomenslanden. Speciale aandacht voor de kwetsbare positie van vrouwen en kinderen is ook onderdeel van het beleid van UNHCR. Er valt nog een slag te maken in het volledig integreren van gender in programmering, al wordt hier wel versterkt op ingezet, in bijvoorbeeld het *Prospects Partnerschap*. UNHCR heeft een *Age, Gender and Diversity Policy*.

3.3 Nederlandse rol en invloed

Nederland is een van de grote donoren en een belangrijke partner voor UNHCR. In 2019 was Nederland de tiende donoor, en de grootste donoor van meerjarige ongeoormerkte financiering. Nederland maakt deel uit van de 20 miljoen dollar-club van grootste donoren van UNHCR en wordt frequent op de hoogte gehouden van ontwikkelingen. Nederland heeft regelmatig bilateraal contact met UNHCR op ministerieel niveau.

Op landenniveau is er regelmatig en goed contact tussen de Nederlandse ambassades en UNHCR. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Genève en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid in Den Haag vertegenwoordigen Nederland in het Uitvoerend Comité en het *Standing Committee*. In het Uitvoerend Comité heeft Nederland stemrecht. De EU en Nederland brengen statements uit in het ExCom. Mede door de goede werkrelaties wordt Nederland voor belangrijke beleidsontwikkelingen en prioriteiten actief door UNHCR betrokken, en wordt de formele en informele inbreng van Nederland op het beleid meegenomen.

Er is op strategisch en uitvoeringsniveau nauw contact met UNHCR in het kader van hervestiging. Nederland participeert in internationale gremia voor hervestiging, waaronder de *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* tussen staten, UNHCR en ngo's, en daaraan gerelateerde overlegverbanden zoals de *Working Group on Resettlement*.

3.4 Financiële omvang en bijdragen

De financiële behoefte van UNHCR in 2019 bedroeg ruim 8,6 miljard US dollar. Dit is bijna een verdriedubbeling in tien jaar tijd. In 2019 ontving UNHCR meer dan USD 4 miljard dollar aan bijdragen. Wel is er al jaren een structureel tekort aan fondsen om de geïdentificeerde noden te lenigen, waardoor de organisatie prioriteiten moet stellen. Hierdoor kan niet iedereen in nood worden bereikt met essentiële programma's zoals assistentie voor zware winterperiodes en toegang tot gezondheidszorg.

UNHCR wordt bijna volledig (99 procent) gefinancierd uit vrijwillige bijdragen, één procent van de begroting komt uit het reguliere VN-budget. Financiering komt van

overheden en de Europese Unie (87 procent), private donaties en het bedrijfsleven (10 procent) en intergouvernementele organisaties en gezamenlijke VN-financiering (2 procent). De bijdrage van de private sector, zowel in aandeel als aantal, groeit de laatste jaren gestaag, een belangrijk punt voor Nederland. UNHCR streeft er naar tegen 2025 USD 1 miljard op te halen via de private sector. In 2020 zal de organisatie naar verwachting voor het eerst de helft van dat streefbedrag halen.

Nederland steunde UNHCR in 2019 met een totale bijdrage van EUR 78,6 mln. Hiervan was EUR 40,6 mln thematisch geormerkt onder andere voor opvang in de Syrië regio en de Hoorn van Afrika. De overige EUR 38 mln betrof de Algemene Vrijwillige Bijdrage (AVB) voor 2019. De jaarlijkse AVB varieerde de afgelopen jaren in hoogte tussen de EUR 33 mln en EUR 52 mln.

Momenteel ontvangt de organisatie voornamelijk geormerkte fondsen. Het aandeel ongeormerkte bijdragen varieerde de afgelopen jaren tussen de 14 en 17 procent van de totale bijdragen. In 2019 was 16 procent van de fondsen ongeormerkt. Daarnaast behelsde 11 procent van de fondsen meerjarige financiering, waarvan 41 ongeormerkt. Nederland is de grootste donor van meerjarige financiering. In het kader van de *Grand Bargain* hebben donoren toegezegd om flexibiliteit van financiering te verhogen; deze afspraak is Nederland nagekomen.

UNHCR ontvangt het liefst zoveel mogelijk ongeormerkte middelen, om flexibel in te kunnen springen waar de nood het hoogst is. Daarnaast zijn ongeormerkte bijdragen van belang om vluchtelingen in langdurige vluchtelingensituaties te blijven steunen, wanneer hun situatie niet meer in de aandacht staat. Ook worden ongeormerkte bijdragen gebruikt voor belangrijke ondersteunende diensten die geen geormerkte bijdragen ontvangen, zoals het coördineren van de bevoorradingsketen van hulpmiddelen en het opzetten van wereldwijde reservevoorraden van hulpgoederen. Dit zijn voor Nederland belangrijke uitgangspunten om ongeormerkte bijdragen te geven, en Nederland dringt er ook bij andere donoren op aan het aandeel ongeormerkte bijdragen te verhogen.

Om het belang en de impact van ongeormerkte, meerjarige financiering op de humanitaire respons aan te tonen, is rapportage over strategisch gebruik en impact van deze kwaliteitsfinanciering essentieel, iets waar Nederland bij UNHCR op aandringt.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

Jaar	VN regulier budget	Inkomsten		Totaal	Uitgaven
		Vrijwillige bijdragen			Totaal
		Geormerkt	Ongeormerkt		
2017	48	3.479	703	4.230	3.945
2018	39	3.652	647	4.338	4.064
2019	43	3,514	659	4.173	*

* Gecontroleerde rekeningen 2019 nog niet beschikbaar.

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2017	Core-bijdrage	1. Zweden	76
		2. Spain private donors	71
		3. Nederland	52
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	1.450
		2. Germany	465

		3. Europese Commissie	436
		13. Nederland	24
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	1.450
		2. Germany	477
		3. Europese Commissie	436
		10. Nederland	76
2018	Core-bijdrage	1. Zweden	98
		2. Spanje privé donors	82
		3. Nederland	47
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	1.590
		2. EU	480
		3. Duitsland	382
		13. Nederland	32
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	1.590
		2. Europese Commissie	480
		3. Duitsland	396
		10. Nederland	79
2019	Core-bijdrage	1. Zweden	100
		2. Spanje privé donors	83
		3. Verenigd Koninkrijk	45
		5. Nederland	43
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	1.706
		2. EU	473
		3. Duitsland	362
		13. Nederland	29
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	1.706
		2. EU	473
		3. Duitsland	390
		10. Nederland	72

4 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

4.1 Strategie en verantwoording

UNHCR heeft het statutaire mandaat voor de bescherming van vluchtelingen en staatlozen en voor het vinden van duurzame oplossingen voor hun situatie. Ook de activiteiten van UNHCR voor binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen maken onderdeel uit van het mandaat. Er moet aandacht blijven voor eventuele "*mission creep*", maar over het algemeen is hier geen sprake van. Door MOPAN wordt het heldere en unieke mandaat van UNHCR, gestoeld op internationaal recht, als een van de sterke punten van de organisatie gezien. Ook de grote aanwezigheid van de organisatie op locatie, en een programmering die goed op noden aansluit, maken de organisatie zeer relevant voor de mensen die ze dient.

Het blijft van belang dat UNHCR pal achter haar mandaat blijft staan. Met name in conflictgebieden hebben nationale en lokale overheden soms andere doelstellingen dan UNHCR, die aanwezig is op uitnodiging van gastlanden. Hierdoor wordt een scherpe humanitaire inzet soms beperkt en krijgen donoren weinig handvaten om kritieke humanitaire situaties aan te kaarten.

Een terugkerend punt van aandacht voor UNHCR is de link tussen de lange termijnvisie en een concreet resultatenraamwerk. Door het sterke mandaat is de strategische visie op lange termijn helder. UNHCR maakt gebruik van *Theories of Change*, die duidelijk zijn geformuleerd. Deze visie is echter niet uitgewerkt in een geoperationaliseerde strategische planning. De twee belangrijkste visiedocumenten zijn de *Strategic Directions* (2017-2021) en het *Global Appeal* (2020-2021). In het laatste wordt het mandaat van de organisatie geoperationaliseerd in *Global Strategic Priorities*.

Het huidige resultatenraamwerk is nog niet helder genoeg terug te leiden naar de *Strategic Directions*, en er zijn meerdere interne mechanismen om resultaten te meten. Hierdoor kan UNHCR niet op de lange termijn meten of en hoe doelstellingen behaald worden. Dit is ook terug te zien in de operationele korte termijn, in plaats van lange termijn benadering. Binnen de huidige organisatorische verandering is UNHCR bezig met het herzien van haar *Results Based Management*-raamwerk (zie 4.2), en maakt de organisatie de laatste jaren een grote slag in het opstellen van meerjarenplannen. De effecten hiervan op de coherentie van de strategische prioriteiten zullen in de komende jaren moeten blijken.

De kortetermijnvisie zal deels blijven – deze is inherent aan de aard van de activiteiten van UNHCR: het verlenen van levensreddende hulp in crisissituaties. Tegelijkertijd is het belangrijk te onderkennen dat bijna zestien miljoen vluchtelingen in een langdurige vluchtelingensituatie zitten (meer dan vijf jaar). Dit dient vanaf het begin van de crisis te worden erkend en een lange termijn aanpak is daarmee ten eerste van belang, in acht nemende de lokale context. Dit gebeurt nog te weinig bij UNHCR. In dergelijke situaties, waar naast levensreddende steun ook ontwikkelingsactiviteiten worden ontplooid, kan UNHCR nog een slag maken. Dit vergt andere capaciteiten dan de organisatie normaal gesproken in huis heeft, en de organisatie zoekt in sommige gevallen nog naar haar rol in de bredere *humanitarian-development nexus*.

UNHCR probeert, in lijn met het GCR en de *Grand Bargain*, samen te werken met, en activiteiten over te dragen aan, lokale overheden, andere internationale organisaties en ontwikkelingsorganisaties. Hierbij moet wel dezelfde mate van

bescherming aan personen die onder UNHCR's mandaat vallen (*Persons of Concern*) geboden kunnen worden, wat de overdracht van activiteiten soms in de weg staat.

De mate waarin UNHCR kan aansluiten op nationaal beleid en een lange termijn-inzet kan ontwikkelen, is sterk afhankelijk van de lokale context. In bepaalde situaties kan UNHCR zich beperken tot een adviserende en pleit bezorgende rol. In andere landen heeft UNHCR desgevraagd de rol van het bepalen van de vluchtelingenstatus, die primair bij het gastland ligt, of neemt UNHCR zelfs alle taken voor de bescherming en het opvangen van ontheemden en vluchtelingen op zich. UNHCR zal waar mogelijk aansluiten bij de armoedestrategie van een land, maar gastlanden staan niet altijd open voor de integratie van vluchtelingen in nationale strategieën. Waar dit wel mogelijk is, sluit het beleid van UNHCR goed aan op nationale prioriteiten.

Het Uitvoerend Comité en de *Standing Committee* bieden lidstaten de gelegenheid een beleidsdialoog te voeren met en over de organisatie. Deze dialoog is nuttig, maar de beslissingsbevoegdheden van lidstaten zijn gering. Financieel beperkt die zich tot het goedkeuren van het jaarlijks plafond (op basis waarvan UNHCR haar *Global Appeal* lanceert en fondsen werft), en de tussentijdse ophoging daarvan op basis van nieuwe crises. Beleidsmatig kan het ExCom conclusies aannemen, die UNHCR vervolgens meeneemt in beleid en programmering. Deze conclusies komen vanwege uiteenlopende belangen en visies van lidstaten soms echter moeizaam tot stand.

UNHCR heeft een belangrijke conveniërende rol. Zo organiseert UNHCR sinds 2012 een structurele dialoog met ngo's. UNHCR heeft een raamwerk voor samenwerking met partners - het *Enhanced Framework for Implementing with Partners* - voor het versterken van partnerschappen. Zoals hierboven vermeld, werkt de organisatie ook aan overdracht van activiteiten aan lokale organisaties, en doet hierbij aan capaciteitsopbouw.

UNHCR heeft een sterk raamwerk om verantwoording af te leggen aan *Persons of Concern*. Op alle niveaus zijn er processen voor deelname van *Persons of Concern* aan programma- en beleidsbepaling. Daarnaast is UNHCR medevoorzitter van het *Inter-Agency Standing Committee Task Team on Accountability to Affected Populations and Protection from Sexual Exploitation and Abuse*, verzorgt het trainingen op dit onderwerp en zijn er verantwoordingsstandaarden opgenomen in overeenkomsten met partners. Binnen het *Prospect Partnerschap* heeft UNHCR zich sterk gemaakt voor de sterke integratie van *Accountability to Affected Populations* in zowel de eigen programmering als die van de andere partners. Daarnaast ondernam UNHCR in 2019 meer dan 510 participatieve assessments.

MOPAN constateert dan ook gedegen systemen voor verantwoording aan *Persons of Concern*, die goed gebruikt worden in de organisatie. Het *Office of Internal Oversight Services* (OIOS) beveelt UNHCR wel aan te zorgen dat vluchtelingen terugkoppeling krijgen over wat er met hun aanbevelingen is gebeurd. Nederland maakt zich sterk voor een grote betrokkenheid van *Persons of Concern* bij de beleidsbepalende activiteiten van UNHCR.

Onderdeel	Score	Verandering
Kernmandaat / Prioriteiten / Mission Creep	4	➔
Beleidsstrategie	4	➔
<i>Theory of Change</i>	4	➔

Aansluiting Nationaal beleid / Armoedestrategie	4	→
Verantwoording	3	→
Aanspreekbaarheid voor overige belanghebbenden	4	→
TOTAAL	4	→

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

4.2 Resultaatgerichtheid en transparantie

Zoals eerder benoemd (zie 4.1) werkt de organisatie momenteel aan het herzien van haar nieuwe resultaten raamwerk (RBM). Dit proces zal ook aansluiten op de meerjarige strategische plannen die op landenniveau zullen worden opgesteld, en moet het mogelijk maken om op globaal niveau geaggregeerd te rapporteren over de effecten van het werk van UNHCR. Conform een aanbeveling van de *Board of Auditors* (BoA) worden de SDG's duidelijk verwerkt het nieuwe RBM. Daarnaast beveelt de BoA aan dat de link tussen inputs en resultaten wordt versterkt, en te zorgen dat deze aansluit op processen waarbij meerdere partners betrokken zijn, zoals Inter-Agency planningsprocessen. Ook moet er meer over gender-gerelateerde resultaten worden gerapporteerd. Nederland maakt zich onder andere sterk voor de inclusie van indicatoren betreffende geestelijke gezondheidszorg en psychosociale steun (MHPSS) in het RBM. De bescherming van mensenrechten is geïntegreerd in het huidige en het nieuwe resultatenraamwerk.

Als aanvullend onderdeel van de transformatie is in Genève de *Division of Strategic Planning and Results* opgericht. Deze divisie moet zorgen voor een meer coherente en flexibele aanpak van planning, budgetteren, monitoren en analyse. Dit moet er ook voor zorgen dat *Results Based Budgeting* verder wordt geïntegreerd.

UNHCR heeft vorderingen gemaakt in het beter inzichtelijk maken van resultaten door de verbetering van haar website met onder meer *Figures at glance* en *Global Focus*. Per land is hierbij aangegeven wat de doelstellingen, activiteiten, budget en uitgaven zijn, en per thema is aangegeven waarin al dan niet vooruitgang is geboekt. De organisatie publiceert regelmatig resultatenrapportages. Over Nederlandse geoormerkte bijdragen wordt over het algemeen goed gerapporteerd. Nederland vindt het daarnaast essentieel dat er duidelijke en tijdige rapportages over het gebruik van ongeoormerkte bijdragen zijn. De jaarlijkse rapportages over deze bijdragen zijn adequaat.

UNHCR is sinds 2018 aangesloten bij het *International Aid Transparency Initiative* (IATI), en heeft toen ook data van de voorgaande jaren gepubliceerd. Ook rapporteert de organisatie via de OESO DAC's *Creditor Reporting System*.

Onderdeel	Score	Verandering
RBM en RBB	4	→
Inzichtelijk maken resultaten	3	→
Inzichtelijk maken allocatie van middelen (o.a. IATI)	3	↑
Communicatie over resultaten	3	→
TOTAAL	3	→

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

4.3 Partnerschappen en samenwerking

Het meest recente MOPAN-rapport constateert een “ethos van partnerschappen” bij UNHCR, voornamelijk met ngo’s. UNHCR vervult in haar partnerschappen verschillende rollen: coördinator, *convener* en donor. Ten aanzien van binnenlands ontheemden heeft OCHA een coördinerende rol, wat in de weerbarstige praktijk van humanitaire situaties soms voor wrijving zorgt. UNHCR is (co-)clusterleider voor kampmanagement, bescherming en onderdak van ontheemden. Voor haar vluchtelingenmandaat behoudt UNHCR zich het recht voor zelfstandig te opereren in samenwerking met nationale en lokale overheden en relevante actoren.

Op wereldwijd niveau heeft UNHCR een belangrijke rol als *convener* in het coördineren van het *Comprehensive Refugee Response Framework* en het daarop voortbouwende GCR. Deze internationale afspraken zijn, samen met de SDG’s, leidend voor UNHCR’s inzet op partnerschappen. Binnen de organisatie wordt de notie breed gedragen dat het GCR een mogelijkheid biedt om bredere operationele partnerschappen aan te gaan en coalities te sluiten. Om de doelstellingen van het GCR te realiseren organiseerde UNHCR in december 2019 het eerste *Global Refugee Forum*, dat meer dan drieduizend organisaties, opvanglanden, donoren, bedrijven en vluchtelingen bij elkaar bracht om tot duurzame oplossingen te komen. Het betrekken van niet-traditionele partners moest ervoor zorgen dat nieuwe, innovatieve samenwerkingsverbanden werden gesmeed. Ook werden er belangrijke toezeggingen gedaan op het gebied van de *humanitarian-development nexus*. Nederland zet zich ervoor in dat de toezeggingen tot concrete acties leiden, waarbij UNHCR de taak heeft landen, organisaties en bedrijven te linken en op te volgen of gemaakte toezeggingen worden gerealiseerd.

UNHCR werkt nauw samen met regionale instellingen en overheden om UNHCR’s landen- en regionale strategieën op te zetten. Hierbij pleit UNHCR voor integratie van *Persons of Concern* in nationale en regionale ontwikkelingsagenda’s. Daar waar de ruimte wordt geboden, sluiten de programma’s van UNHCR goed aan op de lokale context. De *needs assessments* worden in nauwe samenwerking met partners opgesteld die vervolgens voor vele organisaties belangrijk zijn in het bepalen van hun prioriteiten en programmering. Duidelijk is dat de opname van vluchtelingen in nationale programma’s sterk afhangt van de nationale context en de welwillendheid van regeringen. Hiertoe speelt UNHCR een belangrijke pleitbezorgende rol en is de organisatie soms gedwongen een compromis te sluiten om *Persons of Concern* toegang tot bepaalde essentiële diensten en middelen (zoals gezondheid en onderwijs) te verschaffen.

UNHCR neemt actief deel aan de VN-landenteams en in het *Inter-Agency* coördinatiemodel, en heeft partnerschappen met het maatschappelijk middenveld. De organisatie coördineert actief bij humanitaire hulp, wederopbouw en het ondernemen van *joint assessments*. Daarnaast neemt UNHCR deel aan VN-brede fondsenwerving voor humanitaire crises. Ook publiceert de organisatie studies en rapporten die voor het bredere internationale systeem van toepassing zijn, zoals de *global needs assessment*, en die zeer worden gewaardeerd.

UNHCR neemt waar mogelijk deel aan het *UN Sustainable Development Cooperation Framework* en draagt bij aan het versterken van samenwerking op landenniveau in lijn met de *Grand Bargain*. Concreet heeft UNHCR haar partnerportal voor implementerende partners opengesteld voor andere VN-organisaties, nu ook gebruikt door onder andere UNICEF, WFP en UNFPA. Uitvoerende partners hoeven zich nu maar een keer te registreren bij deze VN-organisaties, waarna er een geharmoniseerde *due diligence* plaatsvindt, om te zien of organisaties aan bepaalde

voorwaarden voldoen. Daarnaast heeft de organisatie bijgedragen aan het samenvoegen van ondersteunende diensten op lokaal en globaal niveau, om zo VN-systeem breed efficiënter met middelen om te gaan (zie ook 3.2).

UNHCR ziet het belang van het betrekken van andere ontwikkelingsorganisaties om gezamenlijk te werken aan duurzame oplossingen. De organisatie werkt nauw samen met de Wereldbank, met IOM, ILO, UNICEF en de OHCHR. In de praktijk hangt de samenwerking tussen organisaties vaak af van betrokken stafleden en de lokale context. Er is soms sprake van onderlinge competitie tussen VN-organisaties die efficiënte coördinatie in de weg staat. De samenwerking met de private sector groeit de afgelopen jaren, en kan nog verder worden versterkt.

Naast de rol bij het GCR is UNHCR ook betrokken bij het *Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration* (GCM). Voor de implementatie, *follow-up* en *review* van het GCM is het *UN Network on Migration* op gezet, onder leiding van IOM. UNHCR vormt onderdeel van het *Executive Committee*, welke de richtlijnen en strategische prioriteiten van het netwerk vaststelt.

UNHCR is onderdeel van het *Prospects* Partnerschap dat Nederland in 2018 is aangegaan met ILO, UNHCR, UNICEF, de Wereldbank en de *International Finance Corporation* (IFC). *Prospects* is een platform waarbij partners door gezamenlijke programmering, uitwisseling van kennis en een sterke leerstructuur, synergiën en complementariteit vinden. Door haar sterke aanwezigheid op locatie, een groot netwerk van partners en nauwe werkrelaties met autoriteiten in ontvangende landen, is UNHCR een zeer waardevolle partner in dit partnerschap. Binnen *Prospects* toont UNHCR zich een betrouwbare partner, die effectief haar eigen agenda uitvoert en zich daarnaast bereid toont om samen te werken met andere partners, echter zonder zich daarbij proactief op te stellen. Ontbrekende capaciteit binnen UNHCR lijkt hiervan een oorzaak. Ondanks blijvende inzet in het partnerschap, geeft UNHCR aan de overleg- en coördinatielast van een dergelijk partnerschap zwaar te vinden.

Daarnaast werkt UNHCR onder meer binnen het *World Economic Forum Humanitarian and Resilience Investing Initiative* aan het aantrekken van private investeringen in projecten die voor de organisatie relevant zijn, zoals verduurzaming van de energievoorziening in vluchtelingenkampen. Onder andere vertegenwoordigers van het *World Economic Forum*, de Wereldbank, het Internationale Comité van het Rode Kruis en *Credit Suisse* zijn co-voorzitter van dit initiatief.

UNHCR is tevens een belangrijke opdrachtgever: In 2018 werd USD 1.375 mln van UNHCR's budget besteed aan uitvoerende partners (34 procent van de totale uitgaven) waarvoor meer dan 1.600 project overeenkomsten waren afgesloten met ngo's, VN-organisaties en overheden. Hierbij wordt ook sterk ingezet op lokale partners, in lijn met de *Grand Bargain* (zie ook 4.4). Naast de coördinatie op landen- en regionaal niveau, vind er ook een grootschalige jaarlijkse consultatie plaats met partners. UNHCR zet zich actief in om partnerschappen met uitvoerende partners te versterken, waaronder ook het afsluiten van meerjarige overeenkomsten.

Onderdeel	Score	Verandering
Partnerschappen met andere organisaties	3	→
Visie en rol partnerschappen	4	↑
Aansluiting partnerschappen met andere actoren	3	→
Samenwerking en coördinatie overige actoren	3	→

TOTAAL	3	→
---------------	----------	----------

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

4.4 Operationeel management

Sinds 2020 is de nieuwe regionale structuur van UNHCR in werking getreden waarbij er meer capaciteit, autoriteit en middelen overgeheveld zijn van het hoofdkantoor naar de regio's, en dus dichterbij de begunstigden. Alhoewel het proces nog aan de gang was tijdens het opstellen van het meest recente MOPAN-rapport, was MOPAN positief over het veranderproces.

Het *Global Management Accountability Framework* is de leidraad voor de bevoegdheden en het afleggen van rekenschap voor nationale en regionale kantoren en het hoofdkantoor. Zowel staf als management hebben een duidelijk beeld wie welke verantwoordelijkheid draagt binnen de organisatie. Binnen het huidige veranderproces worden aanbevelingen opgevolgd, waarbij verantwoordelijkheden nog verder worden gedecentraliseerd.

OIOS heeft de afgelopen jaren veel specifieke landenoperaties van UNHCR onder de loep genomen en daar zijn slechts beperkt onregelmatigheden aangetroffen. In het verleden constateerde OIOS zwaktes in het toepassen van procedures en risicomanagement. Ook MOPAN constateert dat UNHCR veel in risicomanagement geïnvesteerd heeft en goed ontwikkelde systemen heeft. UNHCR heeft opvolging gegeven aan de meeste aanbevelingen die OIOS in de afgelopen jaren heeft gedaan.

UNHCR heeft de *Grand Bargain* doelstelling van *localization* in 2019 behaald, door 25 procent van haar programmabestedingen via lokale en nationale partners te implementeren. MOPAN constateert ook dat UNHCR's programmering goed aansluit op nationale prioriteiten, al staan sommige interventies soms los van nationale systemen (zie ook 4.1 en 4.3).

Onderdeel	Score	Verandering
Delegatie van bevoegdheden	4	→
Projectbeheer en financieel beheer	3	→
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentrale kantoren	3	→
Gebruik van lokale partners en systemen	3	→
TOTAAL	3	→

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

4.5 Beleidsevaluatie

Het evaluatiebeleid van UNHCR is gebaseerd op de standaarden van de VN Evaluatiegroep (UNEG). Echter, aan nog niet alle UNEG-voorwaarden wordt voldaan. Het belangrijkste kritiekpunt is dat de evaluatiedienst niet structureel, functioneel en budgettair onafhankelijk is. Verschillende evaluaties laten zien dat de gedane inspanningen en investeringen de evaluatiediensten van de organisatie hebben versterkt. Op zowel kwantiteit als kwaliteit zijn de centrale evaluaties er de afgelopen jaren op vooruit gegaan. Tegemoetkomend aan kritische rapporten van de BoA en OIOS heeft UNHCR een evaluatiestrategie voor 2018-2022 geformuleerd om evaluaties meer in te bedden in de gehele organisatie, deels te decentraliseren en

om de functie onafhankelijk te maken. Het budget voor de *Evaluation Service* stijgt gestaag.

Het opvolgen van aanbevelingen gedaan door de evaluatie dienst wordt ook gestaag beter, en er zijn formele processen opgezet om te zorgen dat aanbevelingen worden geadresseerd. Er zijn ook systemen die ervoor moeten zorgen dat activiteiten die niet goed lopen proactief worden geïdentificeerd en aangepakt. De kennisuitwisseling in de organisatie is momenteel informeel en ad hoc, en kan structureler worden aangepakt.

UNHCR werkt mee aan gezamenlijke evaluaties, samen met VN-zusterorganisaties, waarbij ze ook lid is van de *Inter-Agency Humanitarian Evaluation Steering Group*. In de huidige aanpassingen van het *Results Based Management*-raamwerk zal de monitoring en evaluatie van verantwoording aan begunstigden, die volgens MOPAN al sterk is, nog verder versterkt worden.

Onderdeel	Score	Verandering
Helder vastgelegd evaluatiebeleid	4	→
Inrichting evaluatiefunctie	3	→
Onafhankelijkheid evaluatie-eenheid	3	→
Reikwijdte en relevantie evaluaties	3	→
<i>Follow-up</i> aanbevelingen evaluaties	3	→
TOTAAL	3	→

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

4.6 Human Resource Management

UNHCR heeft in de loop van de jaren de personeelskosten ten opzichte van het budget aanzienlijk gereduceerd, van 41 procent van het totale budget in 2006 tot 25 procent in 2018. Dit gebeurde onder meer door het verplaatsen van administratieve staf naar goedkopere locaties. UNHCR heeft ruim 12.800 mensen in dienst, waarvan 90 procent op locatie werkt, een zeer hoog percentage. 37 procent van UNHCR's personeel werkt in de moeilijkste categorieën van standplaatsen. Daarnaast heeft UNHCR rond 4.600 personen met flexibele contracten in dienst. De BoA constateert dat procedures voor het gebruik van individuele contractanten moeten verbeteren, waaronder het verbeteren van documentatie en argumentatie over de ontbrekende interne capaciteit binnen UNHCR, en de transparantie van het selectiebesluit.

UNHCR heeft een overkoepelend personeelsbeleid voor 2016-2021. Uit een evaluatie in 2018 bleek dat het personeelsbeleid van UNHCR te reactief was. De personeelsdienst en het personeelsbeleid ondergaan een transformatie, in lijn met de GCR en de bredere hervormingsagenda van de organisatie. Een onderdeel van de transformatie is de eerder genoemde decentralisatie. Daarnaast wordt ook gekeken naar efficiënter gebruik van technologie in het personeelsbeleid en het verminderen van administratieve lasten. Hiermee wordt gehoor gegeven aan OIOS-aanbevelingen. Daarnaast wordt er ingezet op sterker leiderschap, en zal voor functies boven P4-niveau een managementcursus voortaan verplicht zijn. Hierdoor moet UNHCR efficiënter te werk kunnen gaan, en sneller noden kunnen identificeren en actie ondernemen.

Vanaf 2017 kunnen nationale medewerkers, en niet-staf leden die voor UNHCR werken ook op interne vacatures solliciteren, waardoor zij hun carrièrekansen

vergroten. UNHCR heeft een zeer divers personeelsbestand: 35 procent van de staf komt uit sub-Sahara Afrika, 19 procent uit de MENA-regio en Europa, 14 procent uit Azië en de Pacific, en 10 procent uit Noord- en Zuid-Amerika. 44 procent van de staf van UNHCR is vrouw. Op hoofdkantoor ligt dit percentage op 61 procent; op locatie op 42 procent. Op middenmanagementniveau boekt UNHCR vooruitgang met het behalen van een genderbalans (op P4-niveau is 45 procent vrouw, op P5 46 procent). UNHCR ziet wel een probleem in het niveau daarboven, op D1-niveau is slechts 36 procent vrouw.

Mobiliteit is een essentieel onderdeel van het personeelsbeleid van UNHCR. Het zorgt ervoor dat UNHCR snel kan inspringen op de veranderende werkelijkheid in crisissituaties. Rotatie is verplicht voor de internationale staf van UNHCR.

Onderdeel	Score	Verandering
Mobiliteit	4	↑
Kwaliteit	4	→
Diversiteit	4	→
Genderbalans	4	→
TOTAAL	4	→

Verandering sinds 2017: →

4.7 Financiële stabiliteit

UNHCR begroot op basis van verwachte noden, en het verwachte budget, wat wordt goedgekeurd door het Uitvoerend Comité is opgenomen in de *Global Appeal*, die in de loop van het jaar met extra budgetverzoeken wordt aangevuld al naar gelang situaties zich ontwikkelen. Het benodigde budget voor 2019 bedroeg USD 8,6 miljard. De beschikbare middelen voor 2019 werden geschat op 4,8 miljard. Hierdoor moest UNHCR activiteiten prioriteren. In 2018 werd 94 procent van de beschikbare middelen ingezet. Toegezegde bijdragen worden meestal tijdig betaald. De organisatie spant zich in om meer flexibele financiering te krijgen en om de donorbasis te verbreden. Dit doet de organisatie met succes; de financiering door de private sector neemt jaarlijks gestaag toe, en bedroeg in 2019 10 procent van de totale bijdragen. Hierbij komt verhoudingsgewijs veel van privé donoren uit Spanje, die al jaren de tweede grootste donoren van *core*-bijdragen zijn. UNHCR maakt gebruik van de VN-accountantsdienst OIOS. Daarnaast beoordeelt het *Independent Audit and Oversight Committee* (IAOC) de financiële overzichten, de interne controle en het risicomanagement, en rapporteert hier jaarlijks over aan het Uitvoerend Comité.

De BoA ziet UNHCR als een financieel gezonde organisatie, met een aantal aanbevelingen. In 2018 betroffen aanbevelingen onder andere de overdracht van eigendommen naar partners of overheden, het belang om verantwoordelijkheden duidelijk vast te stellen, te zorgen voor een consistente implementatie van hervormingen, en het versterken van monitoring op *cash based*-programma's.

UNHCR heeft een sterke liquiditeitspositie en een hoog percentage vlottende activa om aan haar kortlopende verplichtingen te voldoen. UNHCR geeft serieus opvolging aan de aanbevelingen van interne en externe audits en informeert het Uitvoerend Comité hier regelmatig hierover.

UNHCR zorgt ervoor dat donoren die ongeoormerkt bijdrage ook voldoende zichtbaarheid krijgen, onder andere door een jaarlijkse rapportage. Ook voor geoormerkte Nederlandse bijdragen voldoen rapportages over het algemeen aan de gedefinieerde eisen, waarbij UNHCR zich bereid toont aanvullende informatie te

leveren indien nodig. Een verbeterpunt is het rapporteren over hoe de samenwerking met andere uitvoeringspartners verloopt. Binnen het *Prospects Partnerschap* mag UNHCR ook meer reflecteren op het functioneren van Nederland als donor, aangezien het partnerschap ruimte biedt voor wederzijds leren.

In 2020 zal UNHCR ook voor het eerst moeten rapporteren over de implementatie van het *Funding Compact*, zoals vastgelegd in de Algemene Vrijwillige Bijdrage.

Onderdeel	Score	Verandering
Verhouding goedgekeurde begroting / ontvangen bijdragen	4	→
Liquiditeitspositie en/of solvabiliteitspositie	4	→
Interne auditfunctie	4	→
Kwaliteit rapportages	4	→
Samenhang tussen inhoudelijke en financiële rapportages	3	↑
TOTAAL	4	→

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

4.8 Efficiëntie

In 2018 betrof 81 procent van de uitgaven directe programmakosten, 15 procent betrof programma-supportkosten en 4 procent ging naar beheer en administratie. Het percentage overhead is al jaren rond de 4 procent. De kosten van het hoofdkantoor vallen onder programma-supportkosten, beheer- en administratiekosten. Beheer en administratie omvat de kosten die nodig zijn om de sturing en het leiderschap van de organisatie in stand te houden, zoals uitvoerende leiding en management, toezicht, externe en donor-relaties, informatietechnologie en administratie. Een deel van de personeelskosten (zie 4.6) vallen onder directe programmakosten of programma supportkosten. UNHCR volgt het algemene VN-beleid wat betreft salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit wordt in de Vijfde Commissie vastgesteld.

In 2020 verwacht UNHCR een aanzienlijke daling van de kosten van het hoofdkantoor, voornamelijk als gevolg van de voltooiing van het regionaliseringsproces (waaronder een structurele krimp in functies op het hoofdkantoor) en de afbouw van het verandermanagement-team..

UNHCR past de standaard programma-support component van 7 procent toe op alle ontvangen geormerkte bijdragen, met uitzondering van bijdragen in goederen en *Junior Professional Officers* (JPO's). Dit beleid wordt toegepast om onder andere de kosten van het hoofdkantoor en staf te dekken. In 2019 leverde dit beleid USD 208 mln op. Daarvan is 86 procent gebruikt voor financiering van uitgaven van het hoofdkantoor en de rest voor financiering van uitgaven op locatie.

Onder de *Grand Bargain* committeert UNHCR zich aan verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van humanitaire hulp. In dit kader streeft UNHCR ernaar de aanbestedingskosten in 2020 met 10 procent te verminderen door middel van gezamenlijke logistiek en aankoop via het VN-aanbestedingsnetwerk. Een ander onderdeel betreft de samenwerking van UNHCR met UNICEF en WFP op gebied van geharmoniseerde samenwerking met partners. Onderdeel hiervan zijn de harmonisering van partnerschapsovereenkomsten en vereenvoudiging van rapportagesjablonen voor partners.

Onderdeel	Score	Verandering
Verhouding programma-uitgaven/overhead	4	→
Kosteneffectiviteit programma's	3	→
Versobering salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden	3	→
TOTAAL	3	→

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

4.9 Integriteit en grensoverschrijdend gedrag

Het kantoor van de Inspecteur-Generaal speelt een belangrijke rol bij het overzien van integriteitsschendingen in de organisatie. Het kantoor heeft drie kerntaken: het inspecteren van de kwaliteit van management van UNHCR-operaties, het onderzoeken van misdragingen van UNHCR-personeel dan wel aanvallen op UNHCR-personeel en *ad hoc* onderzoeken naar incidenten die schade aanrichten aan de integriteit, geloofwaardigheid of middelen van UNHCR.

UNHCR werkt in gebieden en activiteiten met een hoog risico op corruptie en is afhankelijk van een groot aantal uitvoerende organisaties. Een goed fraudebeleid is derhalve essentieel. MOPAN constateerde dat de systemen om fraude en corruptie te signaleren en op te volgen sterk zijn, met nog ruimte voor verbetering in het verplicht stellen van training op dit onderwerp. Dit is sinds eind 2018 het geval, en de BoA ziet een positieve trend in het aantal stafleden dat deze training heeft afgerond.

UNHCR is over het algemeen transparant over gevallen van fraude en corruptie, ook in het geval van partners. In sommige gevallen kan de adequate informatievoorziening en de *follow-up* worden verbeterd. UNHCR's jaarverslagen en audit-rapporten bevatten een overzicht van alle gevallen van (vermoedens van) fraude. Eerder meldde de BoA al dat het aantal gemelde fraudezaken een indicatie is dat de interne mechanismen voor fraude en corruptie goed werken. UNHCR geeft goed gevolg aan de BoA-aanbevelingen op het gebied van fraude en corruptie, en de organisatie heeft de controlemechanismen de laatste jaren verder aangescherpt. Zo heeft UNHCR nu aangescherpte en context specifieke anti-fraude en anti-corruptie strategieën voor landen waar het risico op fraude en corruptie bovenmatig groot is.

UNHCR erkent dat in haar werk het risico op seksuele uitbuiting en wangedrag inherent groot is. De organisatie werkt in een context die is gevormd door significante machtsverschillen en diepgewortelde ongelijkheid. UNHCR's *Evaluation Service* stelt dat in de afgelopen jaren UNHCR's aanpak en betrokkenheid op dit gebied versterkt is. Het aantal meldingen is de afgelopen jaren gestegen, wat wordt gezien als teken dat de procedures goed functioneren. Om resterende barrières te adresseren moeten *focal points* voor *Protection against Sexual Exploitation and Abuse* (PSEA) in landenkantoren worden versterkt. In 2019 groeide het aantal PSEA-*focal points* van 350 naar 440. UNHCR heeft een *task force* en een Senior Coördinator op het gebied van PSEA. Ook is er een toegewijde hulplijn waar meldingen kunnen worden gedaan. UNHCR ontvangt niet alleen meldingen over seksueel wangedrag van haar eigen staf, maar ook van uitvoerende partners.

Sinds eind 2019 is de Hoge Commissaris voor één jaar de *Inter Agency Standing Committee Champion* op het gebied van *Sexual Exploitation and Abuse* en *Sexual Harassment*, en werd plaatsvervangend Hoge Commissaris Kelly Clements benoemd tot (interim) voorzitter van de *Chief Executives Board Task Force on Addressing*

Sexual Harassment, wat de inzet van UNHCR's leiderschap toont. Hierbij heeft UNHCR ingezet op de versterking van de inzet ter preventie van SEA, het wegnemen van barrières om SEA te rapporteren, en het zorgen voor een werksfeer van respect en verantwoordelijkheid. Daarnaast speelde de organisatie een belangrijke rol bij de ontwikkeling van trainingen voor VN-partnerorganisaties op het gebied van bescherming tegen seksueel wangedrag, en heeft de organisatie een fonds om PSEA-activiteiten van partners te steunen.

Onderdeel	Score	Verandering
Maatregelen rechtmatigheidsrisico's	4	→
Maatregelen doelmatigheidsrisico's	4	→
Beleid op grensoverschrijdend gedrag	4	↑
Transparantie integriteitsschendingen	3	→
TOTAAL	4	↑

Verandering sinds 2017: positief = ↑ neutraal = → negatief = ↓

5 Relevantie van de organisatie

5.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

Gendergelijkheid

Relevant.

UNHCR geeft consistent aandacht aan het *mainstreamen* van gender, al is dit voornamelijk vanuit de lens van *Sexual and Gender-Based Violence*. Het bestrijden en handelen in het geval van *Sexual and Gender Based Violence* is een belangrijk aandachtsgebied voor UNHCR. UNHCR-staf krijgt training op het gebied van *Sexual and Gender Based Violence*. Vluchtelingen die hiervan slachtoffer zijn, en dat geldt ook voor jongens en mannen, ontvangen juridische, medische en psychosociale hulp.

Daarnaast besteedt UNHCR expliciet aandacht aan economische *empowerment* van vrouwen en meisjes. UNHCR spant zich in om vrouwen en meisjes onderdeel te laten zijn van besluitvormingsprocedures, alsook binnen de management structuren die UNHCR overziet, zoals consultatieve groepen. Hier valt echter nog wel een slag te maken. Ook speelt de organisatie een actieve rol in het organiseren van workshops over gendergelijkheid voor partners.

De implementatie van gender *mainstreaming* is sterk afhankelijk van de interesse en bereidheid van staf om hiermee aan de slag te gaan. Desondanks scoort UNHCR over het algemeen goed op het bevorderen van gender gelijkheid. Een plan om een e-learning programma over het *Age, Gender and Diversity*-beleid (AGD) uit te rollen is uitgesteld naar 2020 door tekort aan fondsen en focus op andere prioriteiten. Ook is er te weinig uitgesplitste data beschikbaar, hier zal binnen het hernieuwde resultaten raamwerk meer aandacht aan worden besteed. UNHCR test momenteel een *monitoring tool*, om de naleving van het AGD-beleid te kunnen volgen.

Opvang in de regio

Relevant.

UNHCR is voor Nederland in relevantie toegenomen, gezien het grote aantal vluchtelingen dat uit het Midden-Oosten en Afrika naar Europa is getrokken en de aandacht hiervoor in de Nederlandse, Europese en wereldwijde politiek. Het belang om opvang en bescherming van vluchtelingen en ontheemden te ondersteunen wordt expliciet genoemd in het regeerakkoord van 2017 en is nogmaals benadrukt in de integrale migratieagenda. De uitvoering van de EU-Turkije Verklaring heeft UNHCR een belangrijke rol gegeven in de opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije en de hervestiging vanuit Turkije naar Europa.

UNHCR draagt bij aan stabiliteit in regio's waar vluchtelingen zich bevinden, waaronder post-conflictgebieden en fragiele staten. UNHCR draagt bij aan de bescherming en veiligheid van mensen, en aan het tot stand brengen van duurzame oplossingen voor vluchtelingen en ontheemden. UNHCR is relevant voor de ordentelijke terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, promoot en draagt waar mogelijk bij aan de lokale integratie van vluchtelingen, en UNHCR heeft wereldwijd een grootschalig hervestigingsprogramma om vluchtelingen elders een veilig bestaan te geven. Hervestigingsprogramma's zijn een belangrijk instrument van internationale deling van verantwoordelijkheid met opvanglanden, en kan helpen in het creëren van meer ruimte voor het verbeteren van de situatie van vluchtelingen die in opvanglanden blijven.

UNHCR is een partner van Nederland in het *Prospects* Partnerschap (zie 4.3). De organisatie draagt bij aan prioritaire aspecten van het Nederlands beleid, zoals onderwijs voor vluchtelingenkinderen, toegang tot voorzieningen, de sociaaleconomische kansen voor vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in landen van opvang en bescherming van kwetsbare groepen. Binnen dit partnerschap zet UNHCR ook in op verbeterde beschikbaarheid van data over vluchtelingen ten behoeve van overheden en uitvoeringspartners met het oog op effectiever beleid en inclusievere wetgeving op het gebied van ontheemding. Ook op het voor Nederland prioritaire gebied van MHPSS levert UNHCR belangrijke steun voor vluchtelingen en gastgemeenschappen.

UNHCR heeft ook gemandateerde bevoegdheden voor intern ontheemden (IDPs). Naast haar operationele en coördinerende rol is UNHCR een belangrijke speler in de discussie op internationaal niveau over dit onderwerp, bijvoorbeeld als gesprekspartner van de leden van het door SGVN ingestelde *High Level Panel on Internal Displacement*. Samenwerking met andere organisaties op het gebied van IDPs als IOM en OCHA is in het veld wisselend, maar op hoofdkantoor-niveau is de samenwerking goed.

Migratiesamenwerking

Relevant.

UNHCR speelt een belangrijke rol in het bewerkstelligen van de kabinetsprioriteiten van de integrale migratieagenda, waaronder op het gebied van migratiesamenwerking, opvang en bescherming van vluchtelingen en ontheemden in de regio, het aanpakken van grondoorzaken (zoals programma's op het gebied van werkgelegenheid), en het bevorderen van legale migratieroutes. Hierin heeft UNHCR afwisselend een normerende, coördinerende en uitvoerende rol. Conform motie Groothuizen c.s. wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang van de integrale migratieagenda per pijler, waarbij ook aandacht is voor de rol van UNHCR.

In het kader van het GCR zet UNHCR zich in voor een integrale aanpak van vluchtelingvraagstukken in conflictregio's en langs reisroutes. UNHCR is een constructieve samenwerkingspartner in het zoeken naar oplossingen.

Gemengde migratiestromen nemen toe, en hierbinnen zijn verschillende categorieën personen zoals migranten en vluchtelingen moeilijk te onderscheiden. UNHCR is essentieel bij de inzet om de situatie van personen in gemengde situaties te verbeteren, bijvoorbeeld door het opzetten van goede procedures ter vaststelling van vluchtelingenstatus en het creëren van alternatieve vormen van opvang. Hierbij werkt UNHCR nauw samen met relevante partners zoals IOM.

UNHCR is een belangrijke partner bij de inzet om de situatie van migranten/vluchtelingen aan de grenzen van Europa, waaronder in Libië maar ook op de Westelijke Balkan en het Grieks-Turkse grensgebied te verbeteren, en bij het creëren van alternatieve vormen van opvang.

Noodhulp en humanitaire diplomatie

Relevant.

UNHCR is lid van het *Inter-Agency Standing Committee* en zet zich actief in voor de hervorming van het humanitaire systeem. De organisatie speelt een belangrijke rol in het innoveren van humanitaire assistentie, zoals in *cash based*-programmering, wat inmiddels wordt uitgevoerd in honderd landen, en *Accountability to Affected Populations*. Daarnaast heeft UNHCR een belangrijke rol in het samenbrengen van organisaties en het uitzetten van beleid. De organisatie onderneemt gezamenlijke

assessments, en de *global needs assessment* is, zoals eerder benoemd, voor veel organisaties leidend voor hun humanitaire interventies. Daarnaast speelt UNHCR een trekkersrol op het gebied van preventie van seksuele uitbuiting en misbruik, waarbij ook haar partnerorganisaties worden betrokken.

Nederland maakt zich sterk voor een efficiënte en complementaire humanitaire respons. Hierbij is goede coördinatie essentieel. In humanitaire situaties is UNHCR lead, of co-lead in drie *Global Clusters*⁴, en is de organisatie verantwoordelijk voor de respons onder het vluchtelingen coördinatiemodel. Een UNHCR-review van dit coördinatiemodel wees erop dat de organisatie de eigen capaciteit voor het smeden van partnerschappen moet verbeteren. De effectiviteit van samenwerkingen is sterk afhankelijk van de context, waaronder de veiligheidssituatie en toegang van humanitaire actoren, en de kwaliteit van het leiderschap van UNHCR. Ook MOPAN stelt dat UNHCR's model niet altijd de substantiële coördinatieverantwoordelijkheden aan kan. Dit is in sommige gevallen te wijten aan operationele beperkingen, wanneer UNHCR onvoldoende humanitaire toegang en ruimte heeft voor het uitvoeren van activiteiten of het geven van voldoende sturing daarin. Dit zorgt soms voor een spanningsveld tussen het humanitaire imperatief van waaruit de organisatie behoort te opereren en de ruimte die daarvoor geboden wordt.

Nederland zet sterk in op de *humanitarian-development nexus*. UNHCR spant zich in voor versterkte samenwerking tussen humanitaire hulporganisaties en ontwikkelingsorganisaties, ook in het kader van het implementeren van het *Comprehensive Refugee Response Framework* en de *Global Compact on Refugees*. Er is sprake van verbeterde samenwerking met WFP en UNICEF en er is een strategisch partnerschap aangegaan met onder andere de Wereldbank. In operationele coördinatie blijft er evenwel nog ruimte voor verbetering. Vooral ngo-partners zijn positief over UNHCR's nadruk op en benadering van partnerschappen. UNHCR werkt ook nauw samen met andere partners, waaronder OCHA, UNDP, IOM en ILO.

Bevorderen mensenrechten

Relevant.

UNHCR heeft een belangrijke normerende rol. UNHCR is de hoeder van het Vluchtelingenverdrag van 1951, het bijbehorende Protocol van 1967, en de 1961 Conventie voor het Verminderen van Stateloosheid. UNHCR bevordert universele ratificatie en naleving van deze verdragen. Sinds 1975 vormen de jaarlijkse conclusies van het Uitvoerend Comité een belangrijke bron voor aanvullende normstelling over internationale bescherming van UNHCR's doelgroepen.

UNHCR is gemandateerd voor het bevorderen en beschermen van de (mensen)rechten van vluchtelingen en andere gedwongen ontheemden. Het bevorderen van mensenrechten is dan ook sterk verankerd in de strategische documenten en het resultaten raamwerk van de organisatie. Werknemers zien het bevorderen van mensenrechten als *raison d'être* van de organisatie. UNHCR draagt ook bij aan het versterken van begrip voor mensenrechten, onder andere door het geven van trainingen. Het werk van UNHCR op het gebied van mensenrechten wordt erg positief gewaardeerd. De organisatie is effectief in het vertalen van het normatieve raamwerk van internationaal recht in concrete programma's en het realiseren van betere toegang tot mensenrechten voor ontheemden.

⁴ UNHCR is de leidende organisatie in de *Global Protection Cluster*, en in 2019 heeft de organisatie dertig *protection clusters* op landenniveau geleid. Daarbij werd nauw samengewerkt met meer dan 1.400 organisaties wereldwijd. Daarnaast is UNHCR samen met IOM co-lead van het kampmanagement cluster, en met de Internationale Federatie van het Rode Kruis van het *shelter* cluster.

	Rollen van de organisatie		
	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
Gendergelijkheid	4		
Opvang in de regio	4	4	4
Migratiesamenwerking	4	3	
Noodhulp en humanitaire diplomatie	4	3	4
Bevordering mensenrechten	4	4	4

Beoordeling: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4

5.2 Overige relevantie

Nederlandse, Europese en mondiale wet- en regelgeving en beleid op migratie en asiel

UNHCR voert actief lobby met betrekking tot Europese en nationale regelgeving en beleid over asiel- en migratieonderwerpen. UNHCR Nederland brengt regelmatig haar standpunten onder de aandacht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het parlement. Ook heeft de organisatie verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van het Nederlandse asielstelsel. In de asielpraktijk wordt rekening gehouden met de standpunten van UNHCR over specifieke landensituaties. In Nederland heeft UNHCR onder meer gepleit voor een speciale procedure voor staatloosheid en aanvullend voor wijzigingen in nationaliteitswetgeving op dat terrein. Ook heeft UNHCR zich ingezet voor het minder toepassen van detentiemaatregelen voor asielzoekers.

UNHCR is een invloedrijke organisatie in de EU waar rekening mee wordt gehouden. Tijdens Justitie- en Binnenlandse Zaken Raden of andere Raden waarin asiel- en migratieonderwerpen aan bod komen, wordt UNHCR vaak gevraagd haar standpunt naar voren te brengen. UNHCR heeft daarnaast een belangrijke rol gekregen als waarnemer bij het Europese agentschap *European Asylum Support Office*. Er is een toegenomen waardering van zowel het Europese Hof van de Rechten van de Mens als het Europese Hof van Justitie voor standpunten van UNHCR. Steeds vaker wordt het standpunt van UNHCR geciteerd in uitspraken en wordt in een rechtszaak gevraagd om het standpunt van UNHCR.

De organisatie speelt een sleutelrol binnen het wereldwijde hervestigingsbeleid. Nederland kent een jarenlange traditie van hervestiging op voordracht van UNHCR en in de EU is de afgelopen jaren de inzet op hervestiging en andere aanvullende legale mogelijkheden enorm toegenomen. De jaarlijks door UNHCR opgestelde *Projected Global Resettlement Needs* zijn uitgangspunt voor die inzet. In het kader van de uitvoering van het GCR heeft UNHCR een *Three-year strategy on resettlement and complementary pathways* uitgebracht (2019-2021), die een belangrijke basis legt voor hervestiging op lange termijn.

Hervestiging is niet alleen een legale, gecontroleerde en veilige route voor kwetsbare vluchtelingen naar duurzame bescherming, het is ook een instrument van verantwoordelijkheidsdeling om de opvanglanden in de regio te ontlasten. Ook kan het strategisch worden ingezet in migratiesamenwerking met andere landen zoals in het kader van de EU-Turkije Verklaring en langs de Centraal-Mediterrane Route. UNHCR is hierin een onmisbare samenwerkingspartner, werkend in lijn met de integrale migratieagenda.

<i>Vul hieronder zelf punten van overige relevantie in</i>	Uitvoerend	Coördinerend	Normatief
--	-------------------	---------------------	------------------

Nederlandse, Europese en wereldwijde wet- en regelgeving en beleid migratie en asiel	4		4
--	---	--	---

Beoordeling: Onvoldoende = 1, Matig = 2, Voldoende = 3, Goed = 4